

2. AS PRIMEIRAS INICIATIVAS DE REGULARIZAÇÃO DE LOTEAMENTOS, A LEGISLAÇÃO E A CIDADE ILEGAL EM BELO HORIZONTE: DE 1897 ATÉ 1988

Desde a fundação da cidade de Belo Horizonte até os dias de hoje, percebe-se a produção de uma cidade ilegal, independentemente da existência de uma legislação que trata da aprovação e implantação de loteamentos e das iniciativas, pelo Poder Público, da regularização de loteamentos já existentes.

Neste capítulo, analisa-se a correlação entre a atuação das iniciativas de regularização de loteamentos em Belo Horizonte e a legislação pertinente a loteamentos no processo de estruturação da cidade ilegal. Para esse estudo, parte-se dos primórdios de seu desenvolvimento — seus mecanismos e características —, assim como a relação exclusão-periferização no processo de segregação socioespacial da cidade, o papel do Estado, e o papel da legislação.

Para tanto, realiza-se um exame da legislação referente à aprovação de loteamentos, além da legislação referente à regularização de loteamentos, nos níveis municipal e federal, e suas implicações frente ao processo de produção da cidade ilegal. O objetivo da regularização, desde a sua criação, sempre foi, no mínimo, o reconhecimento oficial pela Prefeitura dessa cidade ilegal, através da aprovação dos loteamentos clandestinos¹⁰ que constituem, em sua essência, juntamente com os loteamentos irregulares,¹¹ a estrutura do espaço físico da cidade ilegal.

Para possibilitar um melhor detalhamento e uma melhor compreensão do processo em estudo, o presente capítulo está subdividido em dois tópicos. No primeiro tópico,

¹⁰ Os loteamentos clandestinos são aqueles implantados sem a devida aprovação da Prefeitura.

¹¹ Os loteamentos irregulares são aqueles implantados em desconformidade com a planta ou em desconformidade com a lei.

realiza-se uma reflexão sobre o início do processo de estruturação da cidade ilegal em Belo Horizonte e suas características. Aborda-se o período anterior à Lei Municipal n.º 1.212/65, primeira lei aprovada na cidade que trata da regularização de loteamentos existentes em Belo Horizonte. Nesse período em estudo apresenta-se o início do processo de estruturação da cidade ilegal, desde a fundação da capital mineira. Por sua vez, o segundo tópico deste capítulo refere-se ao período compreendido entre a aplicação da Lei Municipal n.º 1.212/65 e a criação do Programa de regularização de loteamentos PROBAIRRO em 1988.

2.1. A CIDADE ILEGAL EM BELO HORIZONTE: DA CRIAÇÃO DA CAPITAL MINEIRA À APROVAÇÃO DA LEI MUNICIPAL N.º 1.212/65

Em Belo Horizonte, cidade criada há pouco mais de 100 anos para ser a capital de Minas Gerais, o processo de crescimento contraria o planejamento urbano original que, a princípio, estabelece a Avenida do Contorno como limite para a zona urbana.

Assim como em outras metrópoles brasileiras, o processo de urbanização de Belo Horizonte é marcado por desigualdades, entre as quais se destaca a segregação socioespacial.

Um primeiro fator de bloqueio adveio do próprio Plano da Cidade. A virtual segregação que ele implicava, com a divisão entre uma cidade de 1ª categoria, no interior da avenida Contorno, e uma cidade de 2ª categoria, nas áreas suburbana e rural, a desigual distribuição de serviços e equipamentos coletivos, repercutem sobre o preço da terra, determinando diferenciais que vão resultar na rápida ocupação das áreas desassistidas da cidade. Veja-se o que diz Gough: “[...] temos os seguintes dados para a distribuição da população por zonas residenciais

no ano de 1912. De um total de 38.822 habitantes, a zona residencial urbana respondia por apenas 32% da população, a saber 12.033. O restante da população estava distribuído pela zona suburbana, 14.842 equivalentes a 38% do total e na zona rural o número era 11.947, equivalente a 30% do total. O crescimento que havia sido planejado de dentro para fora acabou por tomar sentido inverso” (PAULA e MONTE-MÓR¹², *apud* GOUGH, 1994, p. 19).

O que se verifica é que o primeiro Plano para a cidade, o Plano de Aarão Reis, de grande convicção positivista, possuía uma rigidez formal que já acenava para uma diferenciação espacial em que a área central era mais valorizada em detrimento das demais. O menor valor da terra nas áreas suburbana e rural, o pensamento higienista da época — que desejava *limpar* da área central as *doenças e sujeiras* das classes mais pobres —, assim como a preocupação em garantir o modelo da cidade planejada, principalmente o da zona urbana, desencadeiam dois importantes processos que estão intimamente relacionados: um processo de exclusão, caracterizado pela ocupação de áreas sem infra-estrutura, sem condições básicas de moradia, localizadas fora da área urbana, e um processo de periferização, caracterizado pela ocupação das zonas suburbana e rural — distantes da área urbana central.

A crescente expansão e ocupação da cidade em direção às zonas suburbana e rural, e para além da zona rural de Belo Horizonte, segue a lógica do mercado, no qual o valor da terra, ou o valor da mercadoria terra correspondente a cada área na cidade, varia de acordo com as condições de infra-estrutura, paisagem local, tipos de uso permitido ou outros índices que lhe conferem potencial construtivo — uma característica única, ou condições especiais particularmente favoráveis que sejam valorizadas. A manipulação dessa valorização é feita pelo mercado rentista, aquele que, de acordo com Martins (2001), oferece a possibilidade de auferir ganhos com a manipulação da renda da

¹² PAULA, João Antônio de; MONTE-MÓR, Roberto Luís de Melo. As três invenções de Belo Horizonte. In: ANUÁRIO ESTATÍSTICO DE BELO HORIZONTE. Belo Horizonte, [s.n.], 2000.

terra. As qualidades de um terreno o tornam uma mercadoria, em que o valor auferido pelo mercado rentista corresponde às suas características de localização e de ocupação no espaço da cidade, conferindo-lhe um potencial de renda diferencial decorrente da situação e das condições relativas dos terrenos.

O processo de produção do espaço, desencadeando uma segregação socioespacial, desenvolveu-se calcado em dois grandes princípios: o da exclusão e o da periferização que, por sua vez, materializou-se através de áreas periféricas sem o controle do Estado ou, muitas vezes, com a sua própria convivência. Em um primeiro momento,

Tratava-se, especialmente, do operariado responsável pela construção da cidade que era segregado fora do perímetro urbano, pelo alto preço da terra, como também por ações intencionais do Poder Público Local criando Vilas Operárias fora da área do Plano: "Será sempre preferível uma população menos numerosa na área urbana, porém saudável e cercada de todas as garantias da higiene, habitando áreas e prédios que tenham o conjunto harmonioso e perfeito projetado pela Comissão Construtora, a vermos mesmo no coração da cidade verdadeiros bairros chineses, habitat predileto de todas as moléstias infecto-contagiosas", argumentava um dos prefeitos da capital no período (PLAMBEL, 1987, p. 46).

O papel do Estado nesse processo é de fundamental importância, promovendo a transferência da capital de Minas Gerais para o antigo Curral Del Rey — hoje Belo Horizonte —, e criando uma Comissão Construtora para viabilizar a implantação da nova cidade através de um Plano através do qual, e a partir daí, o Estado interfere diretamente na ocupação do espaço.

No entanto, grande parte dos loteamentos localizados nas zonas suburbana e rural de Belo Horizonte foi implantada sem aprovação da Prefeitura, excluídos de condições básicas para a moradia, em áreas periféricas e sob forte atuação do Poder Público, como indutor dessa ocupação, e dos agentes do mercado imobiliário. Esse processo caracteriza a estruturação da cidade ilegal, que se configura através da implantação de loteamentos

irregulares ou através de loteamentos clandestinos. Entretanto, as características dessa cidade ilegal não são necessariamente as mesmas ao longo dos anos, inclusive se for considerada a própria atuação dos programas de regularização. Têm-se diferentes formas de ilegalidade: os loteamentos que não foram aprovados na Prefeitura, os que não foram registrados no Cartório de Registro de Imóveis, aqueles que não receberam obras de urbanização etc. Ao longo dos anos, observam-se outras formas e outros processos de produção de ilegalidades. É o caso, por exemplo, da ilegalidade das construções, fato hoje de maior dimensão quando comparado à ilegalidade dos loteamentos.

Belo Horizonte ainda hoje convive com os graves problemas que caracterizam a exclusão-periferização, persistindo a falta de infra-estrutura em áreas sem condições de moradia e um grande déficit habitacional. O que se verifica é que a área central, hoje incorporada à chamada região centro sul, continua a ter privilégios, sendo a mais bem servida de condições de acesso à cultura, lazer, transporte etc., constituindo-se uma das mais valorizadas da cidade em contraposição às áreas periféricas. Também contribui para essa característica socioespacial, a estrutura viária radioconcêntrica da cidade, em que a maioria dos acessos sai da área central em direção às áreas localizadas na periferia. Essa característica viária decorre da concentração de atividades e serviços na área central que direciona, também, a concentração de pessoas. Atualmente, algumas iniciativas de planejamento viário e da legislação urbanística tentam reverter esse quadro no sentido de induzir uma descentralização, potencializando novas centralidades na cidade.

Guimarães (1991) analisa a relação entre a área central (zona urbana) e as áreas periféricas (zona suburbana e rural) através da questão da moradia em Belo Horizonte, desde os primórdios da ocupação da cidade, ou seja, através da relação entre a Prefeitura e os moradores desde essa época. Segundo a autora, tanto o dinamismo econômico da capital como o êxodo rural do interior do Estado de Minas Gerais gerou um grande

aumento de população na cidade. Esses fatores, aliados à especulação de terrenos, estimularam a formação da periferia e de favelas. Esse processo foi incentivado pelo Poder Público que, através de subsídios, incentivava os funcionários construtores da Capital a construir suas casas. Guimarães (1991) afirma que, desde o início da fundação de Belo Horizonte, já se estabelece um grave conflito entre o Poder Público e a população de baixa renda, principalmente com os trabalhadores da construção da cidade, no que diz respeito à sua moradia. Isto porque se objetivava preservar o projeto original da cidade, eliminando da zona urbana a *sujeira* e a *feiúra* produzida por essa população. Assim, os habitantes eram expulsos das suas cafuas, barracos e barracões, sendo obrigados a ocupar vilas fora dos limites da área urbana, em locais carentes de infraestrutura e onde o preço da terra era mais barato, ou seja, as áreas periféricas.

A ausência de um lugar definido para alojar o trabalhador encarregado de construir a cidade, aliado a um crescimento populacional acima do esperado e a especulação de terrenos foram os fatores responsáveis pela dinâmica que se estabelece entre Prefeitura e trabalhadores em torno da questão da moradia (GUIMARÃES, 1991, p. 163).

Ainda segundo Guimarães (1991), um local atraente de ocupação para a população de baixa renda que vinha para Belo Horizonte eram as vilas, cujas condições de pagamento dos lotes e de construção de imóveis eram facilitadas pelas Companhias Imobiliárias.

[...] desde 1914, época da depressão econômica, "homens com capital e visão" começaram a adquirir terras das ex-colônias que foram posteriormente loteadas e vendidas com grandes lucros, o que encorajou outras pessoas a seguirem o exemplo. A partir de 1924, foram compradas várias fazendas nos arredores-limites do plano da capital e, mais tarde, rapidamente convertidas em loteamentos e vilas: em 1930 já existiam 25 dessas vilas (GUIMARÃES, 1991, p. 137).

Guimarães ressalta ainda que a partir de 1920, a extensão da linha de bondes, o aumento dos salários, a estabilização e o barateamento do preço das passagens:

[...] foram fatores que, entre outros, facilitaram a fixação da população na periferia. Aos poucos, tornava-se mais viável morar fora do perímetro urbano não só em virtude da melhoria dos meios de transporte mas, principalmente, pela facilidade de crédito e financiamento oferecida pelas Companhias Imobiliárias para a compra de terrenos e construção de casas. No entanto, esse acesso ficava restrito às famílias de trabalhadores que tinham meios de adquiri-los, apesar da constante apreensão com relação às condições de vida nesses locais — sem água, esgoto, luz, escola e longe do local de trabalho (GUIMARÃES, 1991, p. 140).

Os loteamentos eram implantados sem o cadastramento nas instituições oficiais, seja na Prefeitura ou nos Cartórios de Registro de Imóveis. Com isso, a Prefeitura não tinha conhecimento da dimensão dessa cidade ilegal que estava sendo produzida desde a época da fundação da cidade.

De acordo com um levantamento feito em 1931, observa-se que existiam 20 vilas na cidade. Entretanto, elas não estavam cadastradas na Prefeitura, ou seja, o Poder Público não tinha conhecimento, nem em planta, da existência dessas vilas. Um estudo feito pelo PLAMBEL, em 1979, alerta para a continuidade do problema:

Do trabalho que vem sendo feito sobre o desenvolvimento da cidade desenhou-se numa planta geral a cidade e todas as subdivisões ou bairros novos. Todos os lotes foram devidamente numerados. Falta ainda o cadastramento de várias vilas: Concórdia, São João, Lagoinha, Bela Vista, Celeste Império, Parque da Graça, Vila Angélica, Nova Suíça, Santo André, Parque Riachuelo, Melo Vianna, Oeste Nova Granada, Jardim América, Anchieta, Santos Dumont, Mariano de Abreu, Cruzeiro do Sul, Santa Rita e Novo Horizonte (PLAMBEL, 1979, p. 240).

A existência de uma cidade ilegal, que caracteriza o processo de exclusão-periferização, aumentou bastante os custos de produção da cidade, pois servir as áreas periféricas de infra-estrutura e de equipamentos se tornou um grande desafio para o Poder Público.

Planejada para abrigar 200 mil habitantes, Belo Horizonte já na década de 1930 atingia esse número, apresentava graves problemas na distribuição dos serviços urbanos e o estoque de lotes existentes, na época, comportava 500.000 mil pessoas. Por outro lado, a área urbana representava apenas a sexta parte da área ocupada. O relatório da Diretoria Geral de Obras, relativo ao ano de 1931, apresentado ao Prefeito Luiz Penna coloca o problema da seguinte forma: "A área (de Belo Horizonte) atualmente ocupada pelos seus 140.000 habitantes comporta, de acordo com os lotes existentes, 500.000. Nestas condições a administração é obrigada a prover os serviços públicos de uma cidade capaz de comportar 500.000 almas apenas com os recursos fornecidos pelos seus 140.000 habitantes atuais, resultando desse fato, a impossibilidade de manter em dia serviços que reclamam importância três vezes maior que a arrecadada atualmente" (PLAMBEL, 1987, p. 47).

Diante dessa realidade, e com o intuito de dividir esse ônus com os loteadores, a Prefeitura de Belo Horizonte — através do Decreto n.º 54, de 04 de novembro de 1935 — cria medidas restritivas aos novos loteamentos e obrigações aos loteadores que, a partir daí, passam ser os responsáveis pelas obras de infra-estrutura.

O referido decreto procurou regular a abertura de ruas e logradouros públicos, além do loteamento de terrenos no município de Belo Horizonte. Institui, também, mediante requerimento dirigido ao prefeito, a prévia anuência para a abertura de ruas, estradas e outros logradouros públicos, assim como para o loteamento dos terrenos marginais, com intuito de constituição de vilas e arrebaldes. Os terrenos baixos, alagadiços ou sujeitos à inundação, além dos terrenos aterrados com material insalubre, não poderiam ser arruados e loteados antes de feitas as obras de correção. Assim, a planta não era aprovada antes da conclusão dessas obras de correção. Quando a planta estava em condições de aprovação, o proprietário poderia ser convidado a assinar, na Prefeitura, um Termo de Compromisso. Este Termo, além de outras cláusulas, estipulava que: a terraplenagem, pavimentação e obras complementares das ruas e das praças seriam feitas pelo proprietário, de uma só vez ou por partes, à medida que fosse contratando a venda dos lotes, podendo a Prefeitura se encarregar do serviço mediante, neste caso, depósito prévio da importância do respectivo orçamento; o proprietário não

poderia dar nenhuma escritura de lote antes de concluídas as obras de infra-estrutura citadas e de cumpridas as demais obrigações impostas pelo decreto ou assumidas no Termo de Compromisso.

Observa-se, portanto, que, enquanto as obras de urbanização constantes do Termo de Compromisso não fossem realizadas, o loteamento não era aprovado definitivamente e, enquanto não se dava a aprovação final, a Prefeitura não podia liberar os lotes oferecidos como garantia.

O decreto em questão ainda estipulava que os espaços tomados pelas ruas, avenidas e outras comunicações não poderiam ser inferiores a 20% da área total do terreno, devendo, além disso, ser destinada para praças e jardins uma superfície correspondente a, pelo menos, 8% daquela área. A subdivisão das quadras em lotes deveria ser feita da seguinte forma: se o terreno fosse urbano ou suburbano, os lotes deveriam ter, no mínimo, 12 m de frente e 360 m² de área; se fosse situado na zona rural, as dimensões mínimas seriam 15 m e 525 m², respectivamente.

Observa-se que esse decreto já estipula a responsabilidade da execução de algumas obras para o proprietário, determina a destinação de áreas para praças e jardins, assim como define o tamanho mínimo dos lotes, o que vem definir bastante a estrutura espacial dos loteamentos em Belo Horizonte, onde, hoje, prevalece a média da área dos lotes em torno de 360 m².

Em estudo sobre o Mercado da Terra na Região Metropolitana de Belo Horizonte (PLAMBEL, 1987), observam-se as conseqüências da aplicação dessa legislação na cidade com relação à possibilidade do aumento da irregularidade dos loteamentos, provocada pelo rigor da lei e ainda por sua inaplicabilidade, tendo em vista as dificuldades de executar as sanções cabíveis ao loteador. Tais dificuldades referem-se tanto à deficiência da atuação do poder judiciário — fato que se verifica ainda nos dias de hoje e que será

abordado posteriormente — como, também, à inoperância dos instrumentos dentro da própria Prefeitura. Diante dessas dificuldades, os maiores prejudicados são os compradores de lotes.

A legislação rigorosa de loteamentos, no entanto, não estava se mostrando eficiente para controlar o processo. Uma vez que não possuía meios de acionar o proprietário do loteamento, a Prefeitura não conseguiu fazer cumprir o termo de compromisso assumido pelo proprietário, no qual ele se obrigava a realizar a terraplenagem, a pavimentação e obras complementares das ruas e praças ou então, a adiantar os recursos do orçamento das obras à Prefeitura. O município também não possuía recursos para fazer as obras ali previstas, cobrando o seu custo ao proprietário, por ação executiva, e com a multa que lhe fosse imposta, como definia a lei. A pouca eficiência do poder judiciário neste tipo de cobrança, além disso desestimulava o uso deste expediente pela Prefeitura. As sanções previstas, de que o proprietário não poderia dar nenhuma escritura de lotes antes de concluídas as obras acima referidas e cumpridas as demais obrigações, impostas no decreto ou assumidas no termo, atingiam muito mais aos compradores de lotes do que aos proprietários de loteamentos (PLAMBEL, 1987, p. 108).

A rápida expansão horizontal da cidade, associada à dificuldade em lidar com o mercado de loteamentos e com seu controle, não era uma preocupação apenas do município de Belo Horizonte. Em todo Brasil, o comércio de imóveis expandia-se cada vez mais, sem o controle necessário e, além disso, os compradores de lotes continuavam fragilizados. Os instrumentos legais aplicáveis até então não asseguravam os direitos necessários para a compra segura de lotes e, diante dessa preocupação, o Governo Federal aprova, em 1937, o Decreto-Lei n.º 58, com o objetivo de regular a compra e venda de lotes, exigindo registro dos loteamentos em Cartório de Registro de Imóveis.

Esse decreto dispõe sobre o loteamento e venda de terrenos para pagamento em prestações.¹³ Constata-se, através do seu conteúdo, uma grande preocupação do

¹³ O Decreto-Lei Federal n.º 58, de 10 de dezembro de 1937, dispõe sobre loteamento e venda de terrenos tendo em vista: o crescente desenvolvimento da loteação de terrenos para venda mediante o pagamento do preço em prestações; que as transações assim realizadas não transferiam o domínio ao comprador, uma vez que o art. 1.088 do Código Civil permite a qualquer das partes arrepender-se antes de assinada a escritura da compra e venda; que esse dispositivo deixa praticamente sem amparo numerosos compradores de lotes, que

Governo Federal com o crescimento das áreas urbanas no Brasil. A partir da criação do decreto exige-se o registro do loteamento em Cartório de Imóveis, incluindo prova de domínio, memorial descritivo do local a ser parcelado e projeto de implantação do loteamento. O Decreto impediu as perdas das parcelas pagas em favor do loteador, como vinha ocorrendo anteriormente sob a vigência do artigo 1.088 do Código Civil.

Em trabalho elaborado pelo PLAMBEL (1987), encontra-se a seguinte análise do Decreto Municipal nº 54/35 e do Decreto-Lei Federal nº 58/37. O documento observa:

Com esses decretos, ocorreram baixas no volume de aprovações, mas continua o surgimento de vilas e bairros, só que agora não legalizados. No período de 1935 a 1949 apenas 56 loteamentos são aprovados. Enquanto isso, a parte ocupada da cidade se amplia para muito além das áreas com loteamentos aprovados (PLAMBEL, 1987, p.50).

Alguns importantes eixos se consolidam na cidade. Um deles é o eixo leste-oeste, cuja ocupação intensifica-se a partir dos anos de 1930 com a implantação da Cidade Industrial Juventino Dias, na região de Contagem, com o prolongamento da avenida Amazonas. Belo Horizonte apresenta, a partir dessa época, um surto industrial inicial facilitado, principalmente, pela oferta de energia elétrica e de mão de obra. A consolidação da Cidade Industrial gera a retenção de terrenos particulares em seu entorno. São, contudo, parceladas algumas áreas na região, que não foram ocupadas de imediato.

Outro importante eixo de crescimento da cidade desenvolve-se em direção a Pampulha, onde, ainda nas décadas de 1930 e 1940, é realizado um conjunto de obras

têm assim por exclusiva garantia a seriedade, a boa fé e a solvabilidade das empresas vendedoras; que, para segurança das transações realizadas mediante contrato de compromisso de compra e venda de lotes, cumpre acautelar o compromissário contra futuras alienações ou onerações dos lotes comprometidos; e, ainda, que a loteação e venda de terrenos urbanos e rurais se opera freqüentemente sem que aos compradores seja possível a verificação dos títulos de propriedade dos vendedores.

públicas, como o complexo turístico da Pampulha, em 1938, o aeroporto da Pampulha e, em 1942, a abertura da Avenida Antônio Carlos e a construção do Conjunto IAPI.

Na década de 1940, também, são realizadas outras importantes obras viárias, como a abertura das Avenidas Pedro II e Silviano Brandão, a conclusão da abertura e pavimentação da Avenida do Contorno, além do término da urbanização da área interna à Avenida do Contorno. Além destas obras, foi desenvolvido, no final da mesma década, um planejamento urbano que definia funcionalmente várias áreas da cidade e propunha um sistema viário futuro (um plano de avenidas) que criaria condições para que o transporte rodoviário se tornasse o principal modo de locomoção.

A dispersão dos loteamentos foi, em grande medida, também facilitada pela reestruturação dos modos de transporte, quando o automóvel e o ônibus começam a substituir o transporte coletivo sobre trilhos.

Os estímulos ao parcelamento do solo são muitos, como o declínio do modelo agrário-exportador, o aumento da oferta e melhoria do acesso a diversas regiões da cidade, assim como os novos referenciais de expansão urbana favorecidos e induzidos pela iniciativa do Poder Público.

Como exemplo da atuação do Poder Público nessa época pode-se citar: a ocupação da zona suburbana e rural, feita a partir da doação de áreas e desapropriações destinadas à instalação de equipamentos urbanos como a desapropriação da *Fazenda Dalva*, em 1942, para a construção da Cidade Universitária e de terrenos da Nova Suíça para a construção da Escola Técnica Federal, também em 1942 (PLAMBEL, 1979, p. 249).

Mais uma vez percebe-se o papel atuante do Poder Público no mercado imobiliário, pois, a partir da implantação desses equipamentos ou de novas áreas residenciais, há um processo de indução de ocupação das zonas suburbanas e rurais, além da criação de novos eixos de crescimento e novas possibilidades para a atuação dos

outros agentes do mercado. Esse processo desencadeou o aparecimento de grandes vazios urbanos, com pouca densidade populacional. A partir daí, surge uma forte demanda por infra-estrutura entre aqueles equipamentos e a zona central da cidade.

É importante ressaltar, ainda no período, o grande número de doações e cessões de terrenos feitas pela Prefeitura a entidades filantrópicas, desportivas, culturais, recreativas, religiosas e profissionais. De modo geral, essas entidades ao se instalarem nos locais, os seus prédios induziam a ocupação e a instalação de serviços básicos de infraestrutura. Os exemplos mais significantes foram a Mitra Arquidiocesana que recebeu inúmeras áreas da zona suburbana, inclusive a destinada à construção do seminário (hoje campus da UCMG) e que resultou em bairros populosos como os do Coração Eucarístico e Dom Cabral. Outro exemplo notável é o do suntuoso bairro da Cidade Jardim onde, em 1944, através do Decreto nº 1.141, a Prefeitura doou imóveis de seu patrimônio a ordens religiosas para a construção de estabelecimentos de ensino [...] (PLAMBEL, 1979, p. 249).

Na lógica de aquisição e valorização dos loteamentos não estava necessariamente implícita a obtenção de lotes com função de servirem à moradia. Portanto, observa-se a desconexão relacionada à compra de lotes condicionada à função habitacional. Esse processo, desencadeado pelo investimento especulativo do mercado rentista, foi fortemente difundido na maioria das grandes metrópoles brasileiras e sempre representou um fator determinante na expansão horizontalizada das nossas cidades.

Diante dessa ocupação, que cada dia mais escapava do controle e do cadastro do Poder Público, sendo ora facilitada, ora induzida por ele, o prefeito Juscelino Kubitschek propôs a elaboração de uma planta Cadastral Geral da Cidade — que deveria estar concluída em 1942.

Durante os anos 30 e 40, Belo Horizonte viveu um processo de extraordinário de crescimento urbano, quase todo externo à Avenida do Contorno, tanto em termos demográficos, quanto em termos de área urbanizada [...] O loteamento era o recurso para a introdução desses espaços no Mercado (COSTA, 1994, p. 55).

Ainda preocupado com a expansão da cidade e com a qualidade dessa expansão, o Poder Público instituiu, em 1948, a modificação do artigo 7º do Decreto Municipal n.º 54/35, em que o loteamento teria sua aprovação definitiva após a execução dos serviços de infra-estrutura exigidos pela Prefeitura. Se a planta estivesse em condições aceitáveis pela Prefeitura, esta daria autorização ao proprietário para executar os serviços de terraplanagem e pavimentação dos logradouros, sendo, portanto, *autorizados* os loteamentos.

No entanto, a autorização concedida pela Prefeitura aos loteadores era considerada, por eles, uma forma de não fazerem as obras necessárias para a implantação dos loteamentos. Essa autorização ainda permitia que fossem efetuadas as vendas dos lotes.

A instituição do "loteamento autorizado" passou a ser o estatus jurídico normal dos loteamentos de Belo Horizonte, enquanto a aprovação se tornou bastante escassa, porque os loteamentos continuavam sendo lançados sem qualquer preocupação com a legislação municipal, uma vez que a Prefeitura não coibia também, com medidas efetivas, o loteamento clandestino (PLAMBEL, 1987, p. 109).

A prática do *loteamento autorizado*, juntamente com o processo maciço de implantação de parcelamentos do solo nos anos de 1950, preparou o Aglomerado Metropolitano dos anos de 1970, pois é na década de 1950 que se verificam alterações de maior vulto no processo de crescimento da cidade, juntamente com as transformações relativas à urbanização e industrialização no País (BELO HORIZONTE, 1995, p. 44).

Nos anos de 1950, segundo Costa, se consolida o mercado de terras e a expansão urbana em Belo Horizonte.

Em 1950 a população era 352.724 habitantes, e em 1960, 693.328 habitantes, representando uma alta média de crescimento anual de 7%. Nos 10 anos seguintes, essa média baixou para 6,1% e a população chega a 1.255.415 habitantes em 1970. A migração para Belo Horizonte

representou uma significativa influência no crescimento da população. Em 1960, 81,2% da população não tinham nascido em Belo Horizonte [...]. E entre estes, 67,6% vieram das áreas rurais do Estado (COSTA, 1983, p. 89-90).

A incapacidade de suporte das áreas rurais, aliada aos investimentos direcionados à industrialização na cidade, foram os fatores determinantes para o crescimento dos fluxos migratórios que se deslocavam para Belo Horizonte nessa época. A concentração populacional na capital mineira desencadeou, sem dúvida, um grande crescimento do mercado de terras, oficial ou não. A população de imigrantes realizou aplicações financeiras através da compra de lotes que se destinavam tanto para sua moradia como, também, para investimento, pois se acreditava na possibilidade de uma futura valorização dos lotes advinda da melhoria da infra-estrutura desses loteamentos.

O processo de expansão e crescimento da cidade, aliado ou favorecido pela prática do *loteamento autorizado*, na década de 1950, provocou o avanço dos loteamentos irregulares e clandestinos sobre a periferia, com ocupação muito rápida, dominando o mercado de terrenos. Nesse período, percebe-se a abertura dos loteamentos clandestinos em várias frentes do município de Belo Horizonte, como por exemplo: ao norte, Venda Nova e Aarão Reis; a oeste, Betânia e Barreiro; a noroeste, a região do Glória; a nordeste, a região do São Gabriel.¹⁴ Intensifica-se a implantação de bairros cada vez mais distantes da área central e ainda para além da zona rural delimitada no Plano da cidade. Esse processo desencadeia, em grande medida, a expansão de periferias que, muitas vezes, extrapolam os limites municipais através da conurbação com os municípios vizinhos a Belo Horizonte, em especial nas áreas mais próximas à Cidade Industrial. Origina-se, portanto, o processo de metropolização,

¹⁴ Informações obtidas no Departamento de Regularização de Loteamentos da Prefeitura Municipal de Belo Horizonte, 2005.

oficializado através da criação da Região Metropolitana de Belo Horizonte, duas décadas depois.¹⁵ As várias frentes que penetraram nos municípios vizinhos, aliadas a especulação imobiliária, deixaram uma quantidade enorme de lotes vagos até os anos de 1970.

O processo de expansão e crescimento dos loteamentos clandestinos nessa época se deu, principalmente, pela ineficiência da legislação que trata de loteamento e da sua inaplicabilidade, conforme foi verificado anteriormente, pelo grande interesse do Poder Público na cobrança do IPTU.¹⁶ Como será abordado mais adiante, na análise do relatório SAGMACS,¹⁷ os lotes eram cadastrados individualmente com o imposto territorial urbano ou com imposto predial — e ainda pelo mercado imobiliário, que se utilizava desses loteamentos como forma de investimento, aguardando uma valorização dos lotes a partir das melhorias futuras de infra-estrutura, processo denominado *especulação imobiliária*.

Como se pode perceber a atuação do Poder Público, a legislação e a atuação do mercado imobiliário em Belo Horizonte resultaram em uma estrutura socioespacial com seus significados próprios. A atuação do Poder Público como indutor e produtor do espaço urbano, a legislação — ora muito rígida, ora impossível de ser aplicada pela própria estrutura dos órgãos oficiais — e a atuação dos agentes do mercado imobiliário clandestino — tanto como produtores como compradores de lotes — contribuíram significativamente para o desenvolvimento de uma cidade ilegal produzida paralelamente à cidade legal, sendo que uma se servia da outra e vice-versa.

A existência de duas cidades — uma legal, oficial e outra ilegal e clandestina, era notória desde o início. Isto tornou patente que, ao lado do Estado, atuaram, de forma significativa, outros agentes, notadamente os grupos empresariais que pertencendo à cidade oficial, viviam da utilização da cidade ilegal e clandestina (PLAMBEL, 1979, p. 255).

¹⁵ Pretende-se realizar, neste trabalho, uma análise no nível municipal. Entretanto, algumas conseqüências para além do município serão inevitavelmente consideradas, mas, devido ao tempo disponível para a abordagem, elas não poderão ser detalhadas.

¹⁶ IPTU: Imposto Predial e Territorial Urbano.

¹⁷ SAGMACS: Sociedade para a Análise Gráfica e Mecanográfica Aplicada aos Processos Sociais.

A cidade ilegal produziu-se, progressivamente, às margens da cidade oficial e, aquela se serviu dessa, utilizando, por exemplo, suas vias principais, os eixos de ocupação e referências de ocupação, o sistema de transporte, os vazios criados pela cidade oficial e sua própria estrutura de produção socioespacial. Por outro lado, a cidade oficial também se serviu da cidade ilegal, por exemplo, através da atuação do Poder Público, com relação à aplicação dos recursos provenientes do IPTU, arrecadado nos loteamentos clandestinos e aplicados, muitas vezes, na cidade oficial, tendo em vista que os loteamentos clandestinos continuavam deficientes de infra-estrutura. A *simbiose* acontece de maneira muito desigual e injusta, tendo em vista que os loteamentos clandestinos, geralmente localizados nas áreas periféricas, são ocupados por uma população que, além de não ser reconhecida oficialmente ou apenas constar no cadastro do IPTU, sustenta a manutenção dos loteamentos oficiais e ainda continua sem direitos, como o direito à moradia digna.

No Relatório do Plano Diretor de Belo Horizonte, apresentado pela SAGMACS ao então prefeito Amintas de Barros, em 1961, verifica-se, com clareza, um exemplo da conjunção da atuação do Poder Público, da legislação e do mercado imobiliário, com a proliferação de loteamentos clandestinos na cidade de Belo Horizonte, assim como a relação de *simbiose* entre a cidade oficial e a cidade ilegal.

[...] verifica-se na Prefeitura uma orientação interna paradoxal, por contrariar os interesses da própria Prefeitura. É o sistema adotado no que se refere ao lançamento de impostos nos lotes integrados em loteamentos clandestinos. De um lado, é considerado clandestino o loteamento não aprovado pelos órgãos competentes da Prefeitura, e como tal não pode ser objeto de obras e serviços que tem necessidade. Os lotes individualizados, no entanto, tem suas escrituras legalizadas e são normalmente gravados com o imposto territorial urbano ou com imposto predial. Diante dessa situação de fato, os moradores de loteamento, depois de curto prazo, passam a pressionar politicamente o governo municipal no sentido de ser legalizada a situação geral. A legalização do loteamento representa uma burla de que são responsáveis os proprietários da gleba loteada, que prejudicam os interesses dos municípios e fogem às suas obrigações para com a coletividade e para

com os regulamentos fiscais. Estando essa situação praticamente institucionalizada, qualquer regulamentação que a Prefeitura imponha ao tocante à abertura de loteamentos será automaticamente desrespeitada (SAGMACS, 1961, p. 26-27).

A expansão da cidade ilegal continua também na década de 1960. Considera-se que, nessa década, pelo parcelamento do solo em Belo Horizonte, a ocupação urbana atinge os níveis mais elevados, mantendo-se assim até meados da década de 1970, através da produção de loteamentos regulares ou não. Já o processo de favelização, que teve início praticamente com a implantação da cidade, amplia-se intensamente em Belo Horizonte a partir da década de 1980, talvez até mesmo pelo esgotamento da alternativa de implantação de loteamentos populares no município.

Em estudo do PLAMBEL (1979), verifica-se que a expansão urbana pelo parcelamento clandestino em Belo Horizonte era realmente preocupante também na década de 1960. Esse fato resulta na criação da SUTUR (Superintendência de Terras Urbanas e Rurais no Município de Belo Horizonte), através da Lei n.º 1.072, de 18 de setembro de 1964.

Como já se sabe, um dos grandes problemas enfrentados pelo Governo no início da década de 60 foi o crescimento desordenado das grandes cidades. Em Belo Horizonte, o acelerado movimento de ocupação de terras e o surgimento de inúmeras vilas clandestinas foi notável, no final de 1963 e primeiros meses de 1964. A resposta do Poder Público, ainda em 1964 e meses após o movimento militar de 31 de março, foi a criação da SUTUR – Superintendência de Terras Urbanas no Município de Belo Horizonte (PLAMBEL, 1979, p. 313).

Ainda de acordo com esse estudo, a SUTUR seria administrada por um superintendente e um colegiado de 7 membros, tendo, entre suas atribuições, a de “[...] estudar e propor as normas necessárias à efetivação da reforma urbana e [...] de determinar os preços dos lotes a serem lançados no mercado” (PLAMBEL, 1979, p. 314).

Entretanto, isso nunca foi efetivado, tendo em vista os propósitos políticos estabelecidos após abril de 1964, com o Golpe Militar.

Diante dessa realidade, o município de Belo Horizonte aprova, na gestão do então prefeito Oswaldo Pierucetti (31/01/65 a 31/01/67), a Lei Municipal n.º 1.212, de 1 de dezembro de 1965, que trata da regularização de loteamentos clandestinos. Isto se dá, quando, mesmo no âmbito federal, não existia uma legislação abrangente e vigorosa que se referisse ao processo de oficialização de loteamentos implantados. A aprovação dessa lei corresponde ao início do processo de regularização fundiária em Belo Horizonte que será tratado no próximo tópico deste trabalho.

2.2. DA APLICAÇÃO DA LEI MUNICIPAL N.º 1.212/65 À CRIAÇÃO DO PROGRAMA PROBAIRRO

Neste tópico do trabalho, é abordado o período compreendido entre a aplicação da Lei Municipal n.º 1.212/65 e a criação do Programa PROBAIRRO, em 1988. Esse período é de extrema relevância para o processo de regularização dos loteamentos em Belo Horizonte, pois, através da implementação da Lei Municipal n.º 1.212/65, foi possível regularizar a situação de vários loteamentos no município, antes que a legislação federal se tornasse mais exigente e proibitiva. Muitos municípios no Brasil não puderam tratar de situações de regularização de loteamentos pela inexistência de uma legislação específica em data anterior à publicação da Lei Federal nº 6.766/79.

Conforme exposto no primeiro tópico deste capítulo, o processo de produção da cidade ilegal em Belo Horizonte desencadeou uma estrutura físico-espacial própria tendo

como consequência vários loteamentos clandestinos e irregulares. Com o objetivo de reconhecer essa cidade que se configurava, a Prefeitura elabora a Lei Municipal n.º 1.212/65, que dispõe sobre a aprovação de vilas e bairros. A partir da aprovação dessa lei, fica autorizada a aprovação de loteamentos correspondentes a vilas e bairros existentes de fato no município de Belo Horizonte. A lei prevê que a Prefeitura determinará o imediato levantamento e estudos necessários para efeito de urbanização das vilas, a partir das mais populosas, bem como o cadastro dos proprietários, sendo que não seriam objeto de urbanização as vilas que não contassem com mais de 50 residências. Prevê, ainda, que a Prefeitura poderá negar a aprovação requerida de loteamento, parcelamento ou subdivisão de terrenos, bem como a autorização para abertura de qualquer tipo de via ou logradouro, sempre que, nos termos da legislação em vigor, o empreendimento se contraponha ao interesse público ou sacrifique o desenvolvimento e planejamento da Capital. As obras de urbanização ficam a cargo dos antigos proprietários ou de seus sucessores. As despesas com placas de ruas e numeração de casas, além da instalação de postes para iluminação pública, serão custeadas pelos proprietários.

A aprovação dessa lei em Belo Horizonte demonstra que a questão da ilegalidade no nível municipal seguia uma política de flexibilização com o objetivo de se regularizar os loteamentos clandestinos através do reconhecimento legal e cadastramento dos parcelamentos. Entretanto, no nível federal, a partir do Golpe Militar de 1964, observa-se outra política com relação aos loteamentos irregulares e clandestinos. O conteúdo do Decreto-Lei Federal n.º 271, de 26 de fevereiro de 1967, revela o caráter de controle, ordenação e punição instituídas a partir do Golpe Militar, no que diz respeito à expansão

horizontal das cidades brasileiras na forma de loteamentos clandestinos e irregulares.¹⁸ Além disso, o Decreto-Lei explicita uma preocupação com o alto custo da implantação de infra-estruturas, fato que pode ser inferido a partir da possibilidade do Poder Público local de recusar um loteamento, objetivando evitar o excessivo número de lotes e o conseqüente aumento de investimento subutilizado em obras de infra-estrutura e custeio de serviços. Outro instrumento de controle e punição é evidenciado nas desapropriações, pois não se indenizariam as benfeitorias ou construções realizadas em lotes ou loteamentos irregulares, nem se considerariam como terrenos loteados ou loteáveis, para fins de indenização, as glebas não inscritas ou irregularmente inscritas como loteamentos urbanos ou para fins urbanos. A preocupação com relação à ilegalidade já se estende, inclusive, às construções, com o propósito de se estimular a denúncia de irregularidades referentes às normas urbanísticas dos loteamentos e das edificações.

É importante destacar que, na época do regime militar, há uma perda de autonomia dos Estados e municípios, com grande centralização de políticas e programas em âmbito Federal. Entretanto, como a legislação federal ainda não tratava da regularização de parcelamentos do solo, Belo Horizonte seguiu seu processo político com

¹⁸ O Decreto-Lei Federal n.º 271, de 26 de fevereiro de 1967, “[...] dispõe sobre loteamento urbano, responsabilidade do loteador, concessão de uso e espaço aéreo. Obedecidas as normas gerais de diretrizes, apresentação de projeto, especificações técnicas e dimensionais e aprovação a serem baixadas pelo Banco Nacional de Habitação dentro do prazo de 90 (noventa) dias, os municípios poderão, quanto aos loteamentos: obrigar a sua subordinação às necessidades locais, inclusive quanto à destinação e utilização das áreas, de modo a permitir o desenvolvimento local adequado; recusar a sua aprovação ainda que seja apenas para evitar excessivo número de lotes com o conseqüente aumento de investimento subutilizado em obras de infra-estrutura e custeio de serviços. Nas desapropriações, não se indenizarão as benfeitorias ou construções realizadas em lotes ou loteamentos irregulares, nem se considerarão como terrenos loteados ou loteáveis, para fins de indenização, as glebas não inscritas ou irregularmente inscritas como loteamentos urbanos ou para fins urbanos. O loteador ainda que já tenha vendido todos lotes, ou os vizinhos são partes legítimas para promover ação destinada a impedir construção em desacordo com as restrições urbanísticas do loteamento ou contrárias a quaisquer outras normas de edificação ou de urbanização referentes aos lotes”. É instituída, também, a concessão de uso de terrenos públicos ou particulares, remunerada ou gratuita, por tempo certo ou indeterminado, com direito real resolúvel, para fins específicos de urbanização, edificação, cultivo da terra, ou outra utilização de interesse social.

maior independência e, a partir da vigência da Lei nº 1.212/65, torna-se possível regularizar os loteamentos existentes de fato.

Dados fornecidos pela Prefeitura Municipal de Belo Horizonte, conforme consta na Tabela 1 ilustrada pelo Mapa 2 (em anexo), permitem concluir que o número de loteamentos regularizados no período em análise (1965 a 1988) foram os seguintes:

Tabela 1
Número de Lotes Regularizados por Ano

Ano de Referência	Número de Lotes Regularizados
1972	7.378
1973	2.114
1974	7.288
1975	11.588
1976	8.526
1977	13.177
1978	9.460
1979	13.845
1980	10.403
1981	5.004
1982	4.807
1983	1.189
1984	5.038
1985	5.122
1986	1.161
1987	323
Total 1965 - 1987	106.423 lotes

Fonte: Pesquisa direta na Prefeitura Municipal de Belo Horizonte, 2005.

Observa-se que apesar da existência da Lei nº 1.212 desde 1965, apenas a partir de 1972 há loteamentos regularizados e, ainda, somente após o ano de 1974 há um

aumento do número de lotes regularizados. Isso se deve principalmente à ação mais efetiva do Poder Público que institui, em 1973, através do Decreto n.º 2.337/73, a Comissão Especial para a análise e aprovação dos loteamentos. Observa-se que o número de lotes regularizados se mantém elevado até 1978, sofrendo grande aumento em 1979 e 1980 – esse fato pode ser explicado pela liberação da exigência de anuência do PLAMBEL —, continuando com uma média de regularizações até 1986 e, partir dessa data, a queda do número de regularizações se dá devido à extinção da Comissão Especial.

O processo de aprovação dos loteamentos irregulares só se intensifica, porém, a partir de 1973, após a vigência do Decreto 2.337, de 27.02.73 que cria a Comissão Especial sob a supervisão do Conselho Municipal de Planejamento do Desenvolvimento, para realizar este trabalho. De 1974 até meados de 1976, foram aprovados 39 loteamentos de 22.292 lotes, sendo adotada a estratégia de aprová-los em bloco (PLAMBEL, 1987, p. 122).

Através da disponibilidade de dados mais atualizados, verifica-se que, no período entre 1974 e 1976, o número de lotes regularizados é mais elevado do que aquele registrado pelo PLAMBEL (1987), no mesmo período, ou seja: aproximadamente 28.181.

Outro fato relevante decorrente da publicação do Decreto n.º 2.337/73 diz respeito ao uso, pela primeira vez, do termo *clandestino* para caracterizar o objeto dos loteamentos a serem regularizados: o loteamento implantado sem a devida aprovação da Prefeitura.

O Decreto Municipal n.º 2.337, de 27 de fevereiro de 1973, modifica o regulamento da Lei Municipal n.º 1.212, de 1 de dezembro de 1965, e institui que a situação dos loteamentos dependentes de aprovação, ou clandestinos, seria examinada por uma Comissão Especial, constituída pelo prefeito e subordinada ao Conselho Municipal de Planejamento do Desenvolvimento. Compete à Comissão: propor ao Conselho Municipal de Planejamento do Desenvolvimento, através de exposição fundamentada, a

contratação e locação de serviços especializados; examinar plantas e pedidos de loteamento, propondo sua aprovação ou algumas modificações julgadas necessárias, bem como a execução, pela Prefeitura, das obras de urbanização; exigir dos responsáveis o cumprimento das obrigações com relação às obras de urbanização, observando a seguinte ordem: a) loteamentos aprovados mediante termo de compromisso; b) loteamentos ainda não aprovados, cujas obras de urbanização tenham sido autorizadas; c) loteamentos clandestinos, propor a desapropriação de terreno para a adequada urbanização.

Os proprietários de loteamentos não aprovados, que obtivessem autorização para abertura e calçamento das ruas, teriam o prazo de 180 dias para comprovarem a conclusão das obras quando, então, o loteamento seria aprovado. Não executadas ou concluídas as obras no prazo estabelecido, a Prefeitura poderia aprovar o loteamento, desde que já existissem, pelo menos, 50 residências construídas. Os processos de loteamentos que não obtivessem aprovação nem autorização para abertura de ruas seriam reexaminados, visando a torná-los em condições de obterem aprovação pela Comissão que proporia as providências necessárias. Para regularizar a situação dos loteamentos clandestinos, a Prefeitura deveria notificar seus responsáveis para, no prazo de 60 dias, promoverem os atos necessários à aprovação. Findo esse prazo, os adquirentes poderiam então fazê-lo e as despesas seriam distribuídas entre eles e cobradas juntamente com o imposto predial e territorial urbano. Sempre que a Prefeitura executasse as obras para aprovação de loteamentos, seu custo seria cobrado, proporcionalmente, dos proprietários beneficiados ou, integralmente, do dono do loteamento, se este assumisse a responsabilidade perante a Prefeitura.

A S^ª Ismaíla de Moura Nunes, primeira presidente da Comissão Especial designada pelo então prefeito Oswaldo Pierucetti (18/03/71 a 16/04/75) nomeado novamente nesta época, após a gestão de Luiz Gonzaga de Souza Lima (31/01/67 a

18/03/71), quando entrevistada informou que, primeiramente, foram regularizados os lotes que já constituíam os *loteamentos autorizados* pela Prefeitura e, depois, os demais loteamentos existentes, sendo que, alguns desses *loteamentos autorizados* já estavam registrados nos Cartórios de Registros de Imóveis. Eles possuíam, o que era denominado, de Plantas de Origem — denominação ainda existente na Prefeitura.¹⁹ O processo de regularização, nessa época, era feito através da aprovação dessas plantas em bloco na Prefeitura da forma como elas existiam nos Cartórios.

Na Tabela 2, pode-se observar o número de lotes regularizados em Belo Horizonte nesse período, ou seja, de 1965 a 1988, conforme as Regionais. Através desses dados, pode-se chegar a algumas interpretações referentes à correlação entre os programas de regularização de loteamentos, a legislação e o processo de produção da cidade ilegal.

Como se percebe, a grande maioria dos loteamentos clandestinos estava localizada fora dos limites da avenida do Contorno — área central e fora da região Centro-Sul. Nota-se, ainda, que os eixos de ocupação oeste e para norte se intensificam, também, em relação aos loteamentos clandestinos, que parecem seguir uma lógica de ocupação direcionada aos grandes eixos viários.

¹⁹ As *Plantas de Origem* são as utilizadas pelos loteadores para a venda dos lotes. Elas eram aprovadas apenas nos Cartórios de Registro de Imóveis em Belo Horizonte e serviram como referência no processo de regularização dos loteamentos clandestinos.

Tabela 2
Número de Lotes Regularizados por Regional

Regional	Número de Lotes Regularizados
Centro - Sul	2.085
Norte	5.540
Leste	8.134
Nordeste	8.367
Oeste	8.480
Pampulha	10.794
Venda Nova	13.129
Barreiro	16.833
Noroeste	18.001
Total 1965 - 1987	106.423 lotes

Fonte: Pesquisa direta na Prefeitura Municipal de Belo Horizonte, 2005.

A análise realizada pelo PLAMBEL (1986) retrata os dois movimentos principais ocorridos antes de 1950 e após essa data, com relação à ocupação em Belo Horizonte.

Nestas direções, os espaços mais distantes da Área Central, que correspondem à periferia urbana posterior aos anos 50, são espaços caracterizados por carência generalizada de serviços urbanos, acentuada dispersão, constituindo áreas dormitórios habitadas predominantemente pelas populações menos vinculadas ao mercado formal de trabalho: sua formação resulta do distanciamento sistemático destas populações excluídas dos benefícios urbanos — é a periferia propriamente dita. Sua expressão maior é o vetor norte de crescimento da cidade, que já apresenta traços de sua atual identidade desde o início de sua ocupação: seu caráter de periferia já está impresso na ocupação da lagoinha e dos bairros e vilas que se expandem ao norte do centro, processo que, interrompido na altura da Pampulha, prossegue mais ao norte, atingindo, num primeiro momento, Venda Nova e, mais recentemente municípios vizinhos a Belo Horizonte, alcançando, no final dos anos 70, a sede de Ribeirão das Neves. Já os espaços de formação mais antiga (pré-50) e mais próximos da Área Central, que originalmente constituíam o local de moradia dos segmentos da população excluídos do Núcleo Central (em decorrência da ação deliberada do setor público), com o crescimento da cidade — em especial do surgimento das periferias pós-50 e o processo de expansão do centro se requalificam e assumem características de espaços intermediários, neles se expandindo uma série de atividades complementares ao centro, que se localizam ao longo das vias principais de ligação centro-periferia, formando importantes corredores de atividades (PLAMBEL, 1986, p. 159-160).

De acordo com o trabalho elaborado pelo PLAMBEL (1986), outro importante elemento que contribuiu para a expansão das áreas de loteamentos clandestinos e irregulares foram os vazios urbanos resultantes do processo de ocupação estimulado pela oferta de financiamento pelo BNH que, a partir de 1967 constitui fator de expansão do mercado imobiliário, preferencialmente, para a população de renda média e alta. O mesmo trabalho (PLAMBEL, 1986) ainda mostra que, particularmente entre 1972 e 1976, também a COHAB-MG não cria oportunidade para o acesso à moradia de baixa renda, numa atuação que acompanha a tendência do mercado.

Também quanto à localização, os programas habitacionais acompanham a tendência do mercado e, enquanto os conjuntos de INOCOOP se localizam preferencialmente nos interstícios da malha urbana da Aglomeração, os da COHAB seguem a tendência periférica do processo de ocupação: localizam-se exclusivamente em função do preço do terreno, nas frentes de expansão dos loteamentos populares, representando quase sempre uma penetração dessas frentes em direção aos vazios rurais, constituindo mais uma força de segregação, desagregação e dispersão urbana (PLAMBEL, 1986, p. 109).

Monte-Mór destaca que esse processo é recorrente no Brasil agravando os problemas da especulação imobiliária e a expansão das periferias:

A distribuição de investimentos provenientes da poupança compulsória (FGTS) e as linhas de crédito de incentivo à construção desenvolvidas pelos agentes financeiros do BNH que manipulam os recursos da poupança voluntária (SBPE), não obedeceram a qualquer macro-política de aplicação, seja de racionalidade urbana, seja de cunho sócio-político, regendo-se apenas pelos critérios de rentabilidade econômica exigidos pelo Banco. Como resultado, não apenas o problema habitacional não foi solucionado onde era mais crítico – a habitação popular, pois descobriu-se que a população pobre brasileira não tem renda para ter casas – como tampouco foram equacionados os problemas urbanos trazidos à luz quase como decorrência da política habitacional. Na verdade, ao contrário, a atuação do BNH veio apenas agravar dois problemas fundamentais das grandes cidades brasileiras: a supervalorização da terra urbana (e imóveis) gerando (e sendo gerada pela) especulação imobiliária, e o seu corolário, o processo de expansão periférica das cidades, de densidade rarefeita e “marginal” ao processo urbanizador. Enquanto as companhias habitacionais (COHABs), utilizando os recursos do FGTS, implantam seus conjuntos na periferia urbana mais distante, onde a terra é mais barata, contribuindo desta forma para o

esgarçamento do “tecido urbano”, o estímulo à construção privada das classes médias e altas, possibilitado pelos recursos do SBPE, promove o adensamento da área central e favorece a especulação imobiliária, transformando o imóvel (e o próprio solo urbano) num objeto de ações econômicas alheias ao seu valor de uso (MONTE-MÓR, 1980, p. 35).

Ainda segundo o estudo do PLAMBEL (1986), os índices que retratam a infraestrutura, como água encanada, esgotamento sanitário, coleta de lixo, entre outros, no ano de 1977, demonstram que Belo Horizonte, ainda nessa época, mantém as características urbanas que foram destacadas no primeiro momento desta análise.

Considerando a distribuição espacial desses serviços, fica patente a desigualdade quanto aos níveis de atendimento: enquanto a Área Central e a Zona Sul de Belo Horizonte apresentam percentuais de atendimento entre 99 e 100%, nas periferias mais afastadas é de aproximadamente 40% o total de domicílios ligados à rede de água, 13% os ligados à rede de esgoto e 16% os servidos por coleta de lixo (PLAMBEL, 1986, p.115).

Juntamente com o processo de regularização de loteamentos que se implementava, a Prefeitura de Belo Horizonte aprova a Lei n.º 2.662, de 29 de novembro de 1976, que dispõe sobre as normas de parcelamento, uso e ocupação do solo no município.

Somente a partir de meados da década de 1970 é que as primeiras experiências de zoneamento compreensivo foram aprovadas por leis municipais — sendo que a de Belo Horizonte, aprovada originalmente em 1976 é uma das pioneiras no Brasil —, combinando a lei de uso e ocupação do solo com a lei de parcelamento. A resistência inicial a tais iniciativas — inclusive no meio jurídico — foi significativa, questionando tanto a competência municipal quanto, e principalmente, a possibilidade de intervenção estatal (sobretudo municipal) no domínio dos direitos individuais de propriedade (FERNANDES, 2001, p. 23).

Apesar de constituir um avanço, como observa Fernandes, esta lei não trata de regularização de loteamento e estabelece que, em relação aos parcelamentos do solo, de acordo com os modelos de parcelamento, ficam definidos: a área e a frente mínima dos

lotes, o comprimento das quadras, os percentuais de áreas verdes, de equipamentos e de vias e a localização de vias de pedestres.

De acordo com o estudo do PLAMBEL (1986), em linhas gerais, essa lei apenas veio reforçar o processo de concentração/dispersão e segregação social do espaço, já existentes na cidade desde a época de sua fundação.

Atestam estas afirmativas: as densidades decrescentes no sentido centro-periferia (ZR.5 e ZR.6 no centro, ZR.4 no seu entorno imediato, ZR.3 nas áreas mais afastadas); o estabelecimento de zonas comerciais para a concentração de atividades múltiplas em locais onde já se vinham formando tais concentrações e, em particular, no Centro e ao longo dos principais eixos viários; a diferenciação das zonas residenciais (ZR.1 e ZR.2 em bairros nobres, ZR.4 no entorno do Centro/ espaços das classes médias, ZR.3 nos bairros populares) e das zonas comerciais que as servem (ZC.2 em bairros nobres, ZC.3 e ZC.4 nos restantes), atestando não só a segregação espacial existente mas também uma segregação proposta; e o tratamento especial dispensado à Área Central (PLAMBEL,1986, p. 134).

Esses parâmetros urbanísticos apenas vêm reforçar o caráter de valorização do mercado imobiliário, privilegiando a área central em relação às áreas periféricas.

O crescente processo de segregação, exclusão espacial e déficit habitacional desencadeiam, na década de 1980, a expansão do processo de favelização na Região Metropolitana e em Belo Horizonte. Houve um decréscimo muito grande da abertura de novos loteamentos — regulares ou não — na cidade, talvez devido à tentativa de maior controle do processo de parcelamento no município, instituído pela Lei Federal n.º 6.766/79 e pela atuação do PLAMBEL. Nesta época, celebrou-se um convênio entre o Governo do Estado de Minas Gerais e o Município de Belo Horizonte com a finalidade de prover o município de maior autonomia na aprovação de projetos na Região Metropolitana, excluindo a necessidade de anuência prévia do PLAMBEL às aprovações que se faziam. Com isso, vários bairros puderam ser regularizados de modo mais ágil,

principalmente aqueles cujo processo de aprovação se deu no período de 1979 a 1980, conforme se pode verificar na Tabela 1.

Entretanto, a Lei Federal nº 6.766/79 não impediu o aparecimento de loteamentos clandestinos e irregulares na Região Metropolitana e, pelo contrário, novos loteamentos se proliferaram em cidades em que a fiscalização e o controle eram mais deficientes.

Os mecanismos de controle de parcelamento, postos em prática neste período (Acordo INCRA/PLAMBEL, Plano de Ocupação do Solo da Aglomeração e leis de parcelamento editadas por alguns municípios — Belo Horizonte, Contagem e Betim), cujas exigências propiciam a elevação dos custos dos empreendimentos, reforçam o voltar-se do mercado de terras para loteamentos de alta renda. Assim, os loteamentos destinados a populações de baixa renda, em número reduzido neste período, ocorrem predominantemente em municípios onde o controle inexistente — Neves e Ibirité (PLAMBEL, 1986, p. 107).

Este processo de proliferação de novos loteamentos repercute na produção do espaço metropolitano, pois Belo Horizonte já possuía uma legislação que regulava o parcelamento do solo, mas, para alguns municípios, essa lei seria a primeira a tratar das várias responsabilidades e co-responsabilidades do empreendedor do loteamento, tais como: implantação das redes de infra-estrutura e estabelecimento de percentuais de transferência ao Poder Público Municipal de áreas designadas a vias públicas, equipamentos urbanos e comunitários e espaços livres de uso público. A deficiência de controle e fiscalização nos municípios da Região Metropolitana de Belo Horizonte desencadeou um processo de abertura de novos loteamentos regulares ou não, podendo-se constatar um grande número de lotes vazios naquela época.

Foi também importante a introdução, na Lei Federal n.º 6.766/79, de instrumentos de garantia para a execução de obras e de punição aos empreendedores que implantassem loteamentos sem as devidas obras de urbanização. Outros instrumentos foram criados, priorizando-se tanto o ato de aprovação como o registro dos lotes.

A Lei Federal n.º 6.766/79 estabelece, ainda, que o parcelamento do solo poderá ser feito mediante loteamento (quando a subdivisão da gleba em lotes implicar em abertura de novas vias de circulação ou prolongamento, modificação ou ampliação das vias existentes) e mediante desmembramento (quando a subdivisão da gleba em lotes implicar no aproveitamento do sistema viário existente). A Lei estabelece, também, os locais em que não é permitido o parcelamento do solo, além das seguintes exigências: os lotes terão área mínima de 125 m², salvo quando a legislação estadual e municipal determinar maiores exigências, ou quando o loteamento se destinar à urbanização específica ou edificação de conjuntos habitacionais de interesse social; ao longo das águas correntes e dormentes, e das faixas de domínio público das rodovias, ferrovias e dutos, será obrigatória a reserva de uma faixa *non aedificandi* de 15 m de cada lado; a percentagem de áreas públicas destinadas a sistemas de circulação, a implantação de equipamento urbano e comunitário, bem como a espaços de uso público, não poderá ser inferior a 35% da gleba, salvo nos loteamentos industriais cujos lotes forem maiores que 15.000 m² em que a percentagem poderá ser reduzida.

Com relação a loteamentos irregulares, a Lei prevê: verificado que o loteamento ou desmembramento não se acha registrado ou regularmente executado, o adquirente do lote deverá suspender o pagamento das prestações restantes e notificar o loteador. Regularizado o loteamento pelo loteador, este promoverá judicialmente a autorização para levantar as prestações depositadas. A Prefeitura poderá regularizar loteamento ou desmembramento para evitar lesão aos seus padrões de desenvolvimento urbano e na defesa dos direitos dos adquirentes de lotes. Regularizado o loteamento ou desmembramento pela Prefeitura, o adquirente do lote, comprovando o depósito de todas as prestações, poderá obter o registro de propriedade do lote adquirido, valendo, para tanto, o compromisso de venda e compra devidamente firmado. Ocorrendo a execução de loteamento não aprovado, a destinação de áreas públicas exigidas não poderá ser

alterada. A Lei prevê, ainda, que constitui crime dar início ou efetuar loteamento ou desmembramento sem autorização ou em desacordo com essa lei e estabelece as multas e sanções cabíveis.

Tratando da regularização de loteamentos, a Lei Federal 6.766/79 criou condições para que programas de regularização de favelas pudessem ser pensados no Brasil, quando inseriu, em um capítulo, disposições sobre a urbanização específica. Em 1983, a Prefeitura de Belo Horizonte cria o denominado *Pró-favela*, primeiro programa brasileiro de regularização de área favelada.

Contudo, o processo de regularização de loteamentos em Belo Horizonte, continua sendo feito através da Lei Municipal n.º 1.212/65. Isso se dá porque a Lei Federal n.º 6.766/79 cria alguns entraves para a regularização de loteamentos, na medida em que estabelece que, ocorrendo a execução de loteamento não aprovado, a destinação de áreas públicas exigidas não poderá ser alterada, mas não prevê uma flexibilização para os casos em que o poder público é o promotor da regularização. Nesses casos, a figura do loteador, ou do proprietário da gleba, já ficou diluída, pois, no processo de regularização, um dos agentes já é o proprietário, adquirente do lote, e não mais o loteador da gleba inicial.

Entretanto, a Lei n.º 6.766/79 apresenta um avanço quando estabelece que, regularizado o loteamento ou desmembramento pela Prefeitura, o adquirente do lote, comprovando o depósito de todas as prestações, pode obter o registro de propriedade do lote adquirido, valendo, para tanto, o compromisso de venda e compra devidamente firmado. Contudo, os Cartórios de Belo Horizonte não aceitam efetuar o registro dos loteamentos regularizados, tendo em vista a exigência presente no artigo 18 da mesma lei, em que um dos documentos necessários no ato do registro é o de propriedade da gleba. No entendimento dos Cartórios, o proprietário que tem o nome no registro deve

assinar a planta para a devida transferência aos adquirentes dos lotes. Essa má interpretação fez com que os parcelamentos existentes após a vigência da Lei Federal n.º 6.766/79, e já implantados, não pudessem ser regularizados e registrados no Cartório de Registro de imóveis, até hoje em Belo Horizonte.

Em 1985, Belo Horizonte aprova a nova lei que dispõe sobre o uso e a ocupação do solo do município — Lei n.º 4.034, de 25 de março de 1985. Essa Lei também não trata da regularização de parcelamento do solo e estabelece que a Prefeitura tomará as iniciativas no sentido de promover a execução de parcelamentos do solo urbano de interesse social, observadas as disposições da Lei Federal nº 6.766/79, portanto, mais uma vez, a regularização continuará sendo tratada pela Lei Municipal nº 1.212/65.

Com a aprovação do Decreto n.º 5.332, de 07 de maio de 1986, é extinta a Comissão Especial. Dessa forma, são transferidas, para a Secretaria Municipal de Obras Civas, as competências da Comissão Especial. Esse Decreto extinguiu a Comissão Especial, incorporando a atividade de regularização de loteamento à rotina do órgão encarregado de aprovação de projetos de parcelamento do solo.

A Tabela 1 mostra, conforme já foi exposto, o reflexo imediato da extinção da Comissão Especial na continuidade do processo de regularização, pois se observa que não houve lotes regularizados nesse período e, em 1987, apenas 218 lotes foram regularizados. Isso mostra que a Comissão Especial realmente teve um papel importante no processo de regularização e, ainda que o Poder Público, realmente, quando concentra esforços para uma ação, ela é viabilizada com maior rapidez e eficácia.

Extinta a Comissão Especial, a Prefeitura de Belo Horizonte inicia o programa de regularização em 1988, denominado Programa PROB AIRRO, que dará início a uma terceira etapa do processo analisado neste trabalho e que será tratado no Capítulo 3.